

STANDAR OPERASIONAL PROSEDUR (SOP) DAN AKUNTABILITAS
KINERJA INSTANSI PEMERINTAH
(Tjipto Atmoko)

Abstrak

Standar Operasional Prosedur adalah pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan. Tujuan SOP adalah menciptakan komitment mengenai apa yang dikerjakan oleh satuan unit kerja instansi pemerintahan untuk mewujudkan *good governance*.

Standar operasional prosedur tidak saja bersifat internal tetapi juga eksternal, karena SOP selain digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik yang berkaitan dengan ketepatan program dan waktu, juga digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik di mata masyarakat berupa responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hasil kajian menunjukkan tidak semua satuan unit kerja instansi pemerintah memiliki SOP, karena itu seharusnya setiap satuan unit kerja pelayanan publik instansi pemerintah memiliki standar operasional prosedur sebagai acuan dalam bertindak, agar akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat dievaluasi dan terukur.

I. Pendahuluan

Pelayanan publik yang diberikan instansi Pemerintah (Pusat, Pemerintah Propinsi, Kabupaten, Kota dan Kecamatan) kepada masyarakat merupakan perwujudan fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat. Pada era otonomi daerah, fungsi pelayanan publik menjadi salah satu fokus perhatian dalam peningkatan kinerja instansi pemerintah daerah. Oleh karenanya secara otomatis berbagai fasilitas pelayanan publik harus lebih didekatkan pada masyarakat, sehingga mudah dijangkau oleh masyarakat.

Pemerintah Pusat mengeluarkan sejumlah kebijakan untuk meningkatkan kinerja instansi pemerintah dan kualitas pelayanan publik, antara lain kebijakan tentang Penyusunan Sistem dan Prosedur Kegiatan, Penyusunan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Inpres No. 7 Tahun 1999), dan Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah (SK Menpan No. KEP/25/M.PAN/2/2004). Langkah ini sebenarnya bukanlah hal baru, karena sebelumnya kebijakan serupa telah dikeluarkan pemerintah dalam bentuk Keputusan Menpan maupun Instruksi Presiden (Inpres).

Kebijakan itu ternyata tidak secara otomatis menyelesaikan permasalahan pelayanan publik oleh instansi pemerintah yang selama ini bercitra buruk, berbelit-belit, lamban, dan berbiaya mahal. Hal tersebut berkaitan dengan persoalan seberapa jauh berbagai peraturan pemerintah tersebut disosialisasikan di kalangan aparatur pemerintah dan masyarakat, serta bagaimana infrastruktur pemerintahan, dana, sarana, teknologi, kompetensi sumberdaya manusia (SDM), budaya kerja organisasi disiapkan untuk menopang pelaksanaan berbagai peraturan tersebut, sehingga kinerja pelayanan publik menjadi terukur dan dapat dievaluasi keberhasilannya.

Selain kebijakan pemerintah, upaya mewujudkan kinerja pelayanan publik di lingkungan unit kerja pemerintahan yang terukur dan dapat dievaluasi keberhasilannya, pemerintah daerah perlu memiliki dan menerapkan Prosedur Kerja yang standar (Standar Operasional Prosedur / SOP). Standar Operasional Prosedur adalah pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan. Tujuan SOP adalah menciptakan komitment mengenai apa yang dikerjakan oleh satuan unit kerja instansi pemerintahan untuk mewujudkan *good governance*.

Standar operasional prosedur tidak saja bersifat internal tetapi juga eksternal, karena SOP selain dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, juga dapat digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik di mata masyarakat berupa responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dengan demikian SOP merupakan pedoman atau acuan untuk menilai pelaksanaan kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator-indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata hubungan kerja dalam organisasi yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini berkaitan dengan penilaian kinerja organisasi publik, Standar operasional prosedur (SOP) dan langkah langkah menyusun SOP, serta peningkatkan akuntabilitas pelayanan publik melalui penerapan SOP. Uraian berikut ini diharapkan dapat menciptakan komitment pemerintah daerah mengenai pentingnya penerapan SOP oleh setiap satuan unit kerja instansi pemerintahan dalam mewujudkan akuntabilitas pelayanan publik.

II. Penilaian Kinerja Organisasi Publik

Organisasi adalah jaringan tata kerja sama kelompok orang-orang secara teratur dan kontinu untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan dan didalamnya terdapat tata cara bekerjasama dan hubungan antara atasan dan bawahan. Organisasi tidak hanya sekedar wadah tetapi juga terdapat pembagian kewenangan, siapa mengatur apa dan kepada siapa harus bertanggung jawab (Gibson; 1996 :6). Organisasi dapat dilihat dari dua sudut pandang yaitu pandangan obyektif dan pandangan subyektif. Dari sudut pandang obyektif, organisasi berarti struktur, sedangkan berdasarkan pada pandangan subyektif, organisasi berarti proses (Wayne Pace dan Faules, dalam Gibson, 1997 : 16). Kaum obyektivis menekankan pada struktur, perencanaan, kontrol, dan tujuan serta menempatkan faktor-faktor utama ini dalam suatu skema adaptasi organisasi, sedangkan kaum subyektivis mendefinisikan organisasi sebagai perilaku pengorganisasian (*organizing behaviour*).

Organisasi sebagai sistem sosial, mempunyai tujuan-tujuan kolektif tertentu yang ingin dicapai (Muhammadir Darwin; 1994). Ciri pokok lainnya adalah adanya hubungan antar pribadi yang terstruktur ke dalam pola hubungan yang jelas dengan pembagian fungsi yang jelas, sehingga membentuk suatu sistem administrasi. Hubungan yang terstruktur tersebut bersifat otoritatif, dalam arti bahwa masing-masing yang terlibat dalam pola hubungan tersebut terikat pada pembagian kewenangan formal dengan aturan yang jelas. Fremont Kast dan James Rosenzweig (2000) mengatakan bahwa organisasi merupakan suatu subsistem dari lingkungan yang lebih luas dan berorientasi tujuan (orang-orang dengan tujuan), termasuk subsistem teknik (orang-orang memahami pengetahuan, teknik, peralatan dan fasilitas), subsistem struktural (orang-orang bekerja bersama pada aktivitas yang bersatu padu), subsistem jiwa sosial (orang-orang dalam hubungan sosial), dan dikoordinasikan oleh subsistem manajemen (perencanaan dan pengontrolan semua kegiatan).

Kinerja atau juga disebut *performance* dapat didefinisikan sebagai pencapaian hasil atau *the degree of accomplishment*. Sementara itu, Atmosudirdjo (1997) mengatakan bahwa kinerja juga dapat berarti prestasi kerja, prestasi penyelenggaraan sesuatu. Faustino (1995) memberi batasan kinerja sebagai suatu cara mengukur kontribusi-kontribusi dari individu-individu anggota organisasi kepada organisasinya.

Peter Jenneren (1993) mendefinisikan kinerja organisasi adalah tingkat yang menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan tugas dapat dijalankan secara aktual dan misi organisasi tercapai. Selanjutnya Pamungkas (2000) menjelaskan bahwa kinerja adalah penampilan cara-cara untuk menghasilkan suatu hasil yang diperoleh dengan aktivitas yang dicapai dengan suatu unjuk kerja. Dengan demikian, kinerja adalah konsep utama organisasi yang menunjukkan seberapa jauh tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi dilakukan dalam rangka pencapaian tujuan.

Penilaian terhadap kinerja dapat dijadikan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu. Penilaian tersebut dapat juga dijadikan *input* bagi perbaikan atau peningkatan kinerja organisasi selanjutnya. Dalam institusi pemerintah khususnya, penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan, memotivasi para birokrat pelaksana, melakukan penyesuaian anggaran, mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik.

Berbeda dengan organisasi privat, pengukuran kinerja organisasi publik sulit dilakukan karena belum menemukan alat ukur kinerja yang sesuai. Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki *stakeholders* yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi privat. *Stakeholders* dari organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan satu sama lain. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik di mata para *stakeholders* juga berbeda-beda. Para pejabat birokrasi, misalnya, seringkali menempatkan pencapaian target sebagai ukuran kinerja sementara masyarakat pengguna jasa lebih suka menggunakan kualitas pelayanan sebagai ukuran kinerja.

Lenvine (1996) mengemukakan tiga konsep yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, yakni :

1. Responsivitas (*responsiveness*) : menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Penilaian responsivitas bersumber pada data organisasi dan masyarakat, data organisasi dipakai untuk mengidentifikasi jenis-jenis kegiatan dan program

organisasi, sedangkan data masyarakat pengguna jasa diperlukan untuk mengidentifikasi *demand* dan kebutuhan masyarakat.

2. Responsibilitas (*responsibility*): pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi baik yang implisit atau eksplisit. Responsibilitas dapat dinilai dari analisis terhadap dokumen dan laporan kegiatan organisasi. Penilaian dilakukan dengan mencocokan pelaksanaan kegiatan dan program organisasi dengan prosedur administrasi dan ketentuan-ketentuan yang ada dalam organisasi.
3. Akuntabilitas (*accountability*): menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Data akuntabilitas dapat diperoleh dari berbagai sumber, seperti penilaian dari wakil rakyat, para pejabat politis, dan oleh masyarakat.

Weisbord (1993) mengemukakan 6 indikator pengukuran kinerja organisasi publik, yang meliputi tujuan, struktur, *reward*, mekanisme tata kerja, tata hubungan dan kepemimpinan.

Tujuan berkaitan dengan arah yang hendak ditempuh organisasi, karena itu tujuan organisasi harus direncanakan sebaik mungkin dengan melibatkan anggota organisasi, mulai dari perumusan sampai pada pelaksanaan atau upaya pencapaiannya. Struktur berkaitan dengan hubungan-hubungan logis antara berbagai fungsi dalam organisasi termasuk juga semua kegiatan pembagian kerja ke dalam satuan-satuannya dan koordinasi satuan-satuan tersebut. Struktur organisasi merupakan suatu kerangka yang mewujudkan pola tetap dari hubungan-hubungan di antara bidang-bidang kerja maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing dalam suatu sistem kerjasama.

Mekanisme tata kerja adalah sesuatu yang terdiri atas bagian-bagian yang saling berhubungan dan membentuk satuan tersebut. Mekanisme dapat mengacu pada barang, aturan, organisasi, perilaku dan sebagainya. Mekanisme tata kerja akan sangat bermanfaat bagi organisasi dalam hal membantu dalam koordinasi dan integrasi kerja, dan membantu memonitor kerja organisasi, sehingga dapat diketahui apakah suatu kegiatan dapat berjalan baik atau buruk. Unsur-unsur penting dalam mekanisme tata kerja meliputi; prosedur kebijakan, agenda, pertemuan formal, aktivitas dan tersedianya sarana

atau alat yang mungkin ditemukan untuk membantu orang-orang untuk bekerja sama; dan penemuan, kreativitas pegawai secara spontan untuk memecahkan permasalahan dalam bekerja.

Penilaian kinerja aparatur pemerintah dapat dilakukan secara eksternal yaitu melalui respon kepuasan masyarakat. Pemerintah menyusun alat ukur untuk mengukur kinerja pelayanan publik secara eksternal melalui Keputusan Menpan No. 25/KEP/M.PAN/2/2004. Berdasarkan Keputusan Menpan No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, terdapat 14 indikator kriteria pengukuran kinerja organisasi sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya).
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan, terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.

9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
- 14. Keamanan pelayanan**, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Berdasarkan pada uraian di atas, pengukuran kinerja organisasi publik dapat dilakukan secara internal maupun eksternal. Penilaian secara internal adalah mengetahui apakah proses pencapaian tujuan sudah sesuai dengan rencana bila dilihat dari proses dan waktu, sedangkan penilaian ke luar (eksternal) dilakukan dengan mengukur kepuasan masyarakat terhadap pelayanan organisasi.

III. Standar Operasional Prosedur

Paradigma *governance* membawa pergeseran dalam pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat sebagai konsekuensi dari penerapan prinsip-prinsip *corporate governance*. Penerapan prinsip *corporate governance* juga berimplikasi pada perubahan manajemen pemerintahan menjadi lebih terstandarisasi, artinya ada sejumlah kriteria standar yang harus dipatuhi instansi pemerintah dalam melaksanakan aktivitas-aktivitasnya. Standar kinerja ini sekaligus dapat untuk menilai kinerja instansi pemerintah secara internal mupun eksternal. Standar internal yang bersifat prosedural inilah yang disebut dengan Standar Operasional Prosedur (SOP).

Perumusan SOP menjadi relevan karena sebagai tolok ukur dalam menilai efektivitas dan efisiensi kinerja instansi pemerintah dalam melaksanakan program kerjanya. Secara konseptual prosedur diartikan sebagai langkah - langkah sejumlah instruksi logis untuk menuju pada suatu proses yang dikehendaki. Proses yang dikehendaki tersebut berupa pengguna-pengguna sistem proses kerja dalam bentuk aktivitas, aliran data, dan aliran kerja. Prosedur operasional standar adalah proses standar langkah - langkah sejumlah instruksi logis yang harus dilakukan berupa aktivitas, aliran data, dan aliran kerja.

Dilihat dari fungsinya, SOP berfungsi membentuk sistem kerja & aliran kerja yang teratur, sistematis, dan dapat dipertanggungjawabkan; menggambarkan bagaimana tujuan pekerjaan dilaksanakan sesuai dengan kebijakan dan peraturan yang berlaku; menjelaskan bagaimana proses pelaksanaan kegiatan berlangsung; sebagai sarana tata urutan dari pelaksanaan dan pengadministrasian pekerjaan harian sebagaimana metode yang ditetapkan; menjamin konsistensi dan proses kerja yang sistematik; dan menetapkan hubungan timbal balik antar Satuan Kerja.

Secara umum, SOP merupakan gambaran langkah-langkah kerja (sistem, mekanisme dan tata kerja internal) yang diperlukan dalam pelaksanaan suatu tugas untuk mencapai tujuan instansi pemerintah. SOP sebagai suatu dokumen/instrumen memuat tentang proses dan prosedur suatu kegiatan yang bersifat efektif dan efisien berdasarkan suatu standar yang sudah baku. Pengembangan instrumen manajemen tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa proses pelayanan di seluruh unit kerja pemerintahan dapat terkendali dan dapat berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Sebagai suatu instrumen manajemen, SOP berlandaskan pada sistem manajemen kualitas (*Quality Management System*), yakni sekumpulan prosedur terdokumentasi dan praktek-praktek standar untuk manajemen sistem yang bertujuan menjamin kesesuaian dari suatu proses dan produk (barang dan/atau jasa) terhadap kebutuhan atau persyaratan tertentu. Sistem manajemen kualitas berfokus pada konsistensi dari proses kerja. Hal ini mencakup beberapa tingkat dokumentasi terhadap standar-standar kerja. Sistem ini berlandaskan pada pencegahan kesalahan, sehingga bersifat proaktif, bukan pada deteksi kesalahan yang bersifat reaktif. Secara konseptual, SOP merupakan bentuk konkret dari penerapan prinsip manajemen kualitas yang diaplikasikan untuk organisasi pemerintahan

(organisasi publik). Oleh karena itu, tidak semua prinsip-prinsip manajemen kualitas dapat diterapkan dalam SOP karena sifat organisasi pemerintah berbeda dengan organisasi privat.

Tahap penting dalam penyusunan Standar operasional prosedur adalah melakukan analisis sistem dan prosedur kerja, analisis tugas, dan melakukan analisis prosedur kerja.

1. Analisis sistem dan prosedur kerja

Analisis sistem dan prosedur kerja adalah kegiatan mengidentifikasi fungsi-fungsi utama dalam suatu pekerjaan, dan langkah-langkah yang diperlukan dalam melaksanakan fungsi sistem dan prosedur kerja. Sistem adalah kesatuan unsur atau unit yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi sedemikian rupa, sehingga muncul dalam bentuk keseluruhan, bekerja, berfungsi atau bergerak secara harmonis yang ditopang oleh sejumlah prosedur yang diperlukan, sedang prosedur merupakan urutan kerja atau kegiatan yang terencana untuk menangani pekerjaan yang berulang dengan cara seragam dan terpadu.

2. Analisis Tugas

Analisis tugas merupakan proses manajemen yang merupakan penelaahan yang mendalam dan teratur terhadap suatu pekerjaan, karena itu analisa tugas diperlukan dalam setiap perencanaan dan perbaikan organisasi. Analisa tugas diharapkan dapat memberikan keterangan mengenai pekerjaan, sifat pekerjaan, syarat pejabat, dan tanggung jawab pejabat. Di bidang manajemen dikenal sedikitnya 5 aspek yang berkaitan langsung dengan analisis tugas yaitu :

- a. Analisa tugas, merupakan penghimpunan informasi dengan sistematis dan penetapan seluruh unsur yang tercakup dalam pelaksanaan tugas khusus.
- b. Deskripsi tugas, merupakan garis besar data informasi yang dihimpun dari analisa tugas, disajikan dalam bentuk terorganisasi yang mengidentifikasi dan menjelaskan isi tugas atau jabatan tertentu. Deskripsi tugas harus disusun berdasarkan fungsi atau posisi, bukan individual; merupakan dokumen umum apabila terdapat sejumlah personel memiliki fungsi yang sama; dan mengidentifikasi individual dan persyaratan kualifikasi untuk mereka serta harus dipastikan bahwa mereka memahami dan menyetujui terhadap wewenang dan tanggung jawab yang didefinisikan itu.

- c. Spesifikasi tugas berisi catatan-catatan terperinci mengenai kemampuan pekerja untuk tugas spesifik
- d. Penilaian tugas, berupa prosedur penggolongan dan penentuan kualitas tugas untuk menetapkan serangkaian nilai moneter untuk setiap tugas spesifik dalam hubungannya dengan tugas lain
- e. Pengukuran kerja dan penentuan standar tugas merupakan prosedur penetapan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan setiap tugas dan menetapkan ukuran yang dipergunakan untuk menghitung tingkat pelaksanaan pekerjaan.

Melalui analisa tugas ini tugas-tugas dapat dibakukan, sehingga dapat dibuat pelaksanaan tugas yang baku. Setidaknya ada dua manfaat analisis tugas dalam penyusunan standar operasional prosedur yaitu membuat penggolongan pekerjaan yang direncanakan dan dilaksanakan serta menetapkan hubungan kerja dengan sistematis.

3. Analisis prosedur kerja

Analisis prosedur kerja adalah kegiatan untuk mengidentifikasi urutan langkah-langkah pekerjaan yang berhubungan apa yang dilakukan, bagaimana hal tersebut dilakukan, bilamana hal tersebut dilakukan, dimana hal tersebut dilakukan, dan siapa yang melakukannya. Prosedur diperoleh dengan merencanakan terlebih dahulu bermacam-macam langkah yang dianggap perlu untuk melaksanakan pekerjaan. Dengan demikian prosedur kerja dapat dirumuskan sebagai serangkaian langkah pekerjaan yang berhubungan, biasanya dilaksanakan oleh lebih dari satu orang, yang membentuk suatu cara tertentu dan dianggap baik untuk melakukan suatu keseluruhan tahap yang penting. Analisis terhadap prosedur kerja akan menghasilkan suatu diagram alur (*flow chart*) dari aktivitas organisasi dan menentukan hal-hal kritis yang akan mempengaruhi keberhasilan organisasi. Aktivitas-aktivitas kritis ini perlu didokumentasikan dalam bentuk prosedur-prosedur dan selanjutnya memastikan bahwa fungsi-fungsi dan aktivitas itu dikendalikan oleh prosedur-prosedur kerja yang telah terstandarisasi.

Prosedur kerja merupakan salah satu komponen penting dalam pelaksanaan tujuan organisasi sebab prosedur memberikan beberapa keuntungan antara lain memberikan pengawasan yang lebih baik mengenai apa yang dilakukan dan bagaimana hal tersebut dilakukan; mengakibatkan penghematan dalam biaya tetap dan biaya tambahan; dan

membuat koordinasi yang lebih baik di antara bagian-bagian yang berlainan. Dalam menyusun suatu prosedur kerja, terdapat beberapa prinsip yang harus diperhatikan yaitu :

- 1) Prosedur kerja harus sederhana sehingga mengurangi beban pengawasan;
- 2) Spesialisasi harus dipergunakan sebaik-baiknya;
- 3) Pencegahan penulisan, gerakan dan usaha yang tidak perlu;
- 4) Berusaha mendapatkan arus pekerjaan yang sebaik-baiknya;
- 5) Mencegah kekembaran (duplikasi) pekerjaan;
- 6) Harus ada pengecualian yang seminimum-minimunya terhadap peraturan;
- 7) Mencegah adanya pemeriksaan yang tidak perlu;
- 8) Prosedur harus fleksibel dan dapat disesuaikan dengan kondisi yang berubah;
- 9) Pembagian tugas tepat;
- 10) Memberikan pengawasan yang terus menerus atas pekerjaan yang dilakukan;
- 11) Penggunaan urutan pelaksanaan pekerjaan yang sebaik-baiknya;
- 12) Tiap pekerjaan yang diselesaikan harus memajukan pekerjaan dengan memperhatikan tujuan;
- 13) Pekerjaan tata usaha harus diselenggarakan sampai yang minimum;
- 14) Menggunakan prinsip pengecualian dengan sebaik-baiknya

Hasil dari penyusunan prosedur kerja ini dapat ditulis dalam “buku pedoman organisasi” atau “daftar tugas” yang memuat lima hal penting, yaitu :

- 1) Garis-garis besar organisasi (tugas-tugas tiap jabatan);
- 2) Sistem-sistem atau metode-metode yang berhubungan dengan pekerjaan;
- 3) Formulir-formulir yang dipergunakan dan bagaimana menggunakannya;
- 4) Tanggal dikeluarkannya dan di bawah kekuasaan siapa buku pedoman tersebut diterbitkan;
- 5) Informasi tentang bagaimana menggunakan buku pedoman tersebut

Penyusunan Standar Operasional Prosedur terbagi dalam tiga proses kegiatan utama yaitu *Requirement discovery* berupa teknik yang digunakan oleh sistem tersebut untuk mengidentifikasi permasalahan sistem dan pemecahannya dari pengguna sistem;

Data modeling berupa teknik untuk mengorganisasikan dan mendokumentasikan sistem data; dan *Process modeling* berupa teknik untuk mengorganisasikan dan mendokumentasikan struktur dan data yang ada pada seluruh sistem proses atau logis, kebijakan prosedur yang akan diimplementasikan dalam suatu proses sistem.

Dilihat dari ruang lingkupnya, penyusuan SOP dilakukan disetiap satuan unit kerja dan menyajikan langkah-langkah serta prosedur yang spesifik berkenaan dengan kekhasan tupoksi masing-masing satuan unit kerja yang meliputi penyusunan langkah-langkah, tahapan, mekanisme maupun alur kegiatan. SOP kemudian menjadi alat untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan secara efektif dan efisien. Prinsip dasar yang perlu diperhatikan dalam penyusunan SOP adalah :

- 1) Penyusunan SOP harus mengacu pada SOTK, TUPOKSI, serta alur dokumen;
- 2) Prosedur kerja menjadi tanggung jawab semua anggota organisasi;
- 3) Fungsi dan aktivitas dikendalikan oleh prosedur, sehingga perlu dikembangkan diagram alur dari kegiatan organisasi;
- 4) SOP didasarkan atas kebijakan yang berlaku;
- 5) SOP dikoordinasikan untuk mengurangi kemungkinan terjadinya kesalahan/penyimpangan;
- 6) SOP tidak terlalu rinci;
- 7) SOP dibuat sesederhana mungkin;
- 8) SOP tidak tumpang tindih, bertentangan atau duplikasi dengan prosedur lain;
- 9) SOP ditinjau ulang secara periodik dan dikembangkan sesuai kebutuhan.

Berdasarkan pada prinsip penyusunan SOP di atas, penyusunan SOP didasarkan pada tipe satuan kerja, aliran aktivitas, dan aliran dokumen. Kinerja SOP diproyeksikan dalam bentuk durasi waktu, baik dalam satuan jam, hari, atau minggu, dan bentuk hirarkhi struktur organisasi yang berlaku. Proses penyusunan SOP dilakukan dengan memperhatikan kedudukan, tupoksi, dan uraian tugas dari unit kerja yang bersangkutan. Berdasarkan aspek-aspek tersebut SOP disusun dalam bentuk diagram alur (*flow chart*) dengan menggunakan simbol-simbol yang menggambarkan urutan langkah kerja, aliran dokumen, tahapan mekanisme, serta waktu kegiatan. Setiap satuan unit kerja memiliki SOP sesuai dengan rincian tugas pokok dan fungsinya, karena itu setiap satuan unit kerja

memiliki lebih dari satu SOP. Bentuk SOP dituangkan dalam tiga Format (Form SOP 1, SOP 2, dan SOP 3) seperti contoh berikut ini.

Contoh Form SOP 1.

Unit Kerja :
 Fungsi :
 Rincian Tugas :

Kode fungsi :

NO	Kegiatan	Kode Kegiatan	Indikator Kunci Keberhasilan
1	2	3	4

Contoh Form SOP 2

Unit Kerja :
 Fungsi :
 Rincian Tugas :
 Kegiatan :

Kode kegiatan:

No.	Uraian Kegiatan	Unit Kerja/ Pelaksana Kegiatan					
		A	B	C	D	E	F
1	2	3	4	5	6	7	8

Contoh Form SOP 3

Unit Kerja :
Fungsi :
Rincian Tugas Unit :
Kegiatan :
.....

Kode kegiatan:

Kepengawahan	Hukum	Urutan Kegiatan	A			D	E	F
				B	C			

Pelaksanaan SOP dapat dimonitor secara internal maupun eksternal dan SOP dievaluasi secara berkala sekurang-kurangnya satu kali dalam satu tahun dengan materi evaluasi mencakup aspek efisiensi dan efektivitas SOP. Evaluasi dilakukan oleh Satuan Kerja penyelenggara kegiatan (di lingkungan instansi Pemerintah), atau lembaga independen yang diminta bantunya oleh instansi Pemerintah. Pendekatan yang digunakan untuk melakukan monitoring dan evaluasi menggunakan pendekatan partisipatif.

Perubahan SOP (diganti atau penyesuaian) dapat dilakukan apabila terjadi perubahan kebijakan Pemerintah atau SOP dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat. Perubahan SOP dilakukan melalui proses penyusunan SOP baru sesuai tata cara yang telah dikemukakan.

IV. Akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah Melalui Penerapan SOP

Standar operasional prosedur (SOP) memuat informasi tentang jangka waktu pelaksanaan kegiatan, pengguna layanan, hirarkhi struktur organisasi, serta langkah-langkah kerja dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Pelaksanaan SOP dalam penyelenggaraan

pemerintahan memiliki multifungsi baik sebagai alat deteksi potensi penyimpangan dari tugas pokok dan fungsi; sebagai alat koreksi atas setiap penyimpangan yang terjadi; sebagai alat evaluasi untuk meningkatkan kinerja setiap satuan kerja ke tingkat yang lebih efektif, efisien, profesional, transparan dan handal. Kinerja satuan unit kerja yang efisien merupakan syarat mutlak bagi pemerintah untuk mencapai tujuannya dan merupakan salah satu alat terpenting dalam membawa instansi pemerintah dalam mewujudkan visi dan misinya.

Evaluasi kinerja pada instansi pemerintah memiliki kekhususan tersendiri yang membedakannya dengan evaluasi kinerja pada organisasi privat yang berorientasi eksternal (pelayanan) dan dilandasi oleh motif mencari keuntungan. Pada unit-unit kerja instansi pemerintah, standar penilaian kinerja yang sifatnya eksternal atau berhubungan langsung dengan publik umumnya didasarkan pada indikator-indikator responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Sementara standar penilaian kinerja yang sifatnya internal didasarkan pada SOP dan pengendalian program kerja dari instansi yang bersangkutan. Kedua jenis standar ini (eksternal maupun internal) diarahkan untuk menilai sejauhmana akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat dicapai. Artinya, standar eksternal maupun standar internal pada akhirnya akan bermuara pada penilaian tercapainya masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*results*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*impacts*) yang dikehendaki dari suatu program.

Pada prinsipnya, standar operasional prosedur lebih diorientasikan pada penilaian kinerja internal kelembagaan, terutama dalam hal kejelasan proses kerja di lingkungan organisasi termasuk kejelasan unit kerja yang bertanggungjawab, tercapainya kelancaran kegiatan operasional dan terwujudnya koordinasi, fasilitasi dan pengendalian yang meminimalisir tumpang tindih proses kegiatan di lingkungan sub-sub bagian dalam organisasi yang bersangkutan. Standar operasional prosedur berbeda dengan pengendalian program yang lebih diorientasikan pada penilaian pelaksanaan dan pencapaian *outcome* dari suatu program/kegiatan. Namun keduanya saling berkaitan karena standar operasional prosedur merupakan acuan bagi aparat dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, termasuk dalam pelaksanaan program/kegiatan.

Standar Operasional Prosedur dapat digunakan untuk penilaian kinerja secara eksternal, dan apabila pedoman yang sifatnya internal ini digabungkan dengan pedoman

eksternal (penilaian kinerja organisasi publik di mata masyarakat) berupa responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas, akan mengarah pada terwujudnya akuntabilitas kinerja aparatur dan instansi pemerintah. Selama ini, penilaian akuntabilitas kinerja instansi pemerintah umumnya didasarkan pada standar eksternal, padahal sebagai bentuk organisasi publik, instansi pemerintah memiliki karakteristik khusus yakni sifat birokratis dalam internal organisasinya. Oleh karena itu, untuk menilai pelaksanaan mekanisme kerja internal tersebut unit kerja pelayanan publik harus memiliki acuan untuk menilai pelaksanaan kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator-indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata hubungan kerja dalam organisasi yang bersangkutan dalam bentuk standar operasional prosedur.

Menyadari pentingnya SOP dalam penyenggaraan pemerintahan dan hasil kajian menunjukkan tidak semua satuan unit kerja instansi pemerintah memiliki SOP, pemerintah propinsi Jawa Barat dalam upaya meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah menetapkan Surat Keputusan Gubernur No. 67 Tahun 2004 tentang pedoman penyusunan SOP. Dengan dikeluarkannya SK Gubernur tersebut, pemerintah Propinsi Jawa Barat mewajibkan kepada setiap satuan unit kerja dilingkungan pemerintah propinsi Jawa Barat untuk menyusun SOP dan menerapkan di satuan unit kerjanya dengan harapan melalui penerapan SOP ini akuntabilitas kinerja instansi pemerintah secara internal maupun internal dapat terwujud. Seharusnya setiap satuan unit kerja pelayanan publik instansi pemerintah memiliki standar operasional prosedur sebagai acuan dalam bertindak, agar akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat dievaluasi dan terukur.

V. Penutup

Berdasarkan pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa standar operasional prosedur sebagai alat penilaian kinerja berorientasi pada penilaian kinerja internal kelembagaan, terutama dalam hal kejelasan proses kerja di lingkungan organisasi termasuk kejelasan unit kerja yang bertanggungjawab, tercapainya kelancaran kegiatan operasional dan terwujudnya koordinasi, fasilitasi dan pengendalian yang meminimalisir tumpang tindih proses kegiatan di lingkungan sub-sub bagian dalam organisasi yang bersangkutan. Standar operasional prosedur berbeda dengan pengendalian program yang

lebih diorientasikan pada penilaian pelaksanaan dan pencapaian *outcome* dari suatu program/kegiatan. Namun keduanya saling berkaitan karena standar operasional prosedur merupakan acuan bagi aparat dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya termasuk dalam pelaksanaan kegiatan program.

Selama ini, penilaian akuntabilitas kinerja instansi pemerintah umumnya didasarkan pada standar eksternal padahal sebagai bentuk organisasi publik, instansi pemerintah memiliki karakteristik khusus yakni sifat birokratis dalam internal organisasinya. Oleh karena itu apabila pedoman yang sifatnya internal ini jika digabungkan dengan pedoman eksternal (penilaian kinerja organisasi publik di mata masyarakat) berupa responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas, maka akan mengarah pada terwujudnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hasil kajian menunjukkan tidak semua satuan unit kerja instansi pemerintah memiliki SOP, karena itu seharusnya setiap satuan unit kerja pelayanan publik instansi pemerintah memiliki standar operasional prosedur sebagai acuan dalam bertindak. Melalui penerapan SOP ini akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat dievaluasi dan terukur.

VI. Daftar Pustaka

Agus Dwiyanto. 1999. "Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik". *Makalah Seminar Kinerja Organisasi Sektor Publik Kebijakan dan Persiapannya*. Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIPOL UGM Yogyakarta.

Charles Lenvine. 1990. *Public Administration : Challenges, Choice, Consequences*. Glenview Illinois : Scott Foreman/Little Brown Higher Education.

Djamaludin Antjok. 1999. "Penyelenggaraan *Good Governance* di Indonesia". *Makalah*. Disampaikan pada Diskusi Panel Penyelenggaraan *Good Governance* di Indonesia yang diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.

Inpres No. 7 Tahun 1999, *Tentang Penyusunan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*

James L. Gibson dkk. 1997. *Organisasi dan Manajemen : Perilaku, Struktur dan Proses*. Jakarta : Erlangga.

L.W. Rue dan L.L. Byars. 1980. *Management : Theory and Application*. Homewood Illinois : Richard D. Irwin Inc.

Keputusan Gubernur Jawa Barat No.6 Tahun 2001 tentang *Tugas Pokok, Fungsi dan Rincian Tugas Unit Badan Pengawasan Daerah Propinsi Jawa Barat.*

Keputusan Gubernur Jawa Barat No.67 Tahun 2004, tentang *Pedoman Penyusunan SOP.*

Martin R. Weisbord. 1988. *Organisational Diagnosis : A Workbook of Theory and Practice.* USA : Addison-Wesley Publishing Co.

Michael Sokol dan Robert Oresick. 1986. “Managerial Performance Appraisal” dalam *Performance Assesment: Methods and Appreciations*, ed. Ronald A. Berk. The John Hopkins UP.

Miftah Thoha. 2001. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya.* Jakarta : RajaGrafindo Persada.

_____. 1993. *Pembinaan Organisasi : Proses Diagnosa dan Intervensi.* Jakarta : Raja Grafindo Persada.

Richard M. Steers. 1980. *Efektivitas Organisasi.* Jakarta : Erlangga.

Suhadi Sigit. 2000. *Teori Kepemimpinan dalam Manajemen.* Yogyakarta : Arrmurita.

Surat Keputusan Menpan No. KEP/25/M.PAN/2/2004, *Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah*

The Liang Gie. 1992. *Administrasi Perkantoran Modern.* Yogyakarta: Liberty

Yeremias T. Keban. 1995. “Kinerja Organisasi Publik”. *Bahan Seminar Sehari* dalam rangka Purna Tugas Drs. Sediyo. FISIPOL UGM Yogyakarta.

William B. Werther, Jr dan Keith Davis. 1996. *Human Resources and Personnel Management.* USA: McGraw-Hill,Inc.